5. Politique économique extérieure

Gérard Perroulaz

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/607>

DOI : 10.4000/aspd.607

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2003

Pagination : 55-72

ISBN : 2-88247-049-5

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Gérard Perroulaz, « 5. Politique économique extérieure », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 22-1 | 2003, mis en ligne le 25 mars 2010, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/607> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.607>

5. POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE*

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE comprend les mesures de la Confédération pour favoriser les relations économiques avec l'étranger et protéger les intérêts des exportateurs et investisseurs suisses dans le monde. Ce chapitre examine plus particulièrement les instruments qui concernent les relations de la Suisse avec les pays en développement.

Dans l'optique de notre « Annuaire suisse de politique de développement », nous nous concentrons dans ce chapitre sur la politique économique extérieure envers les pays en développement et les pays en transition, en laissant de côté le volet important de cette politique envers l'Union européenne et envers d'autres pays industrialisés. La partie « Statistiques » de cette revue relève les relations avec les pays en développement et les pays en transition. Il faut garder en mémoire qu'une très grande partie du commerce extérieur de la Suisse s'opère avec des pays de l'Union européenne. Les pays en développement représentaient en 2001 17,7% des exportations suisses et 8,9% des importations provenaient de ce groupe de pays. Le commerce avec les PMA ne représentait en 2001 que 0,27% des exportations suisses et seul 0,1% des importations de la Suisse provenait de ce groupe de pays.

5.1. PRIORITÉS DANS LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE

❑ Objectifs généraux

La sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger est l'un des cinq objectifs déclarés de politique extérieure dans le *Rapport sur la politique extérieure 2000*. La politique économique extérieure comprend les mesures de la Confédération pour favoriser les relations économiques avec l'étranger et pour protéger les intérêts des exportateurs et investisseurs suisses dans le monde.

❑ Axes prioritaires de la politique économique suisse envers les pays extra-européens et principaux instruments à disposition

La politique économique extérieure de la Suisse fait l'objet d'un rapport annuel présenté au Parlement. Le rapport résume la position suisse dans les organisations internationales et présente l'actualité concernant les principaux instruments de politique extérieure et les relations bilatérales avec les principaux partenaires économiques de la Suisse. Le *Rapport sur la politique économique extérieure 2001* traitait des liens entre la mondialisation, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté¹. Dans le cadre de cette thématique, le rapport cherche à

* Par Gérard Perroulaz, chargé de recherche à l'iuéd.

¹ *Rapport sur la politique économique extérieure 2001 et messages concernant des accords économiques internationaux* du 9 janvier 2002, disponible sur le site Internet du seco <www.seco-admin.ch>. Voir aussi le résumé dans l'*Annuaire Suisse-Tiers Monde 2002* (p. 257). Le numéro 1/2002 de la revue de politique économique *La Vie économique* est aussi consacré au thème du traité par le *Rapport sur la politique extérieure*: la globalisation et ses effets sur les pays en développement.

montrer que la croissance économique, l'intégration à l'économie mondiale et la mondialisation sont des facteurs qui, contrairement à une idée largement répandue, sont compatibles avec la lutte contre la pauvreté, voire lui sont nécessaires. La croissance économique ne favoriserait pas forcément une accentuation des inégalités des revenus et la mondialisation n'aurait pas des effets défavorables sur les pays en développement.

Principaux instruments de politique économique extérieure

Sur le plan multilatéral

Négociations sur le plan multilatéral, notamment pour renforcer le système financier multilatéral (FMI, Banque mondiale et banques régionales de développement), pour libéraliser le commerce (OMC) et pour améliorer les conditions-cadres macroéconomiques pour les milieux économiques (OCDE, bonne gestion des affaires publiques, secteur financier solide).

Sur le plan bilatéral

Diplomatie et diplomatie commerciale :

- ❑ diplomatie suisse, ambassades suisses à l'étranger ;
- ❑ chambres suisses de commerce à l'étranger ;
- ❑ participation de la Suisse à des foires économiques ;
- ❑ visites de conseillers fédéraux à l'étranger ;
- ❑ présence de chefs d'Etat et ministres étrangers en Suisse, lors de visites officielles et pendant le Forum économique de Davos ;
- ❑ délégations économiques mixtes, avec des représentants des deux pays en question.

Accords bilatéraux : la Suisse a tissé un vaste réseau d'accords bilatéraux de libre-échange, de promotion et de protection des investissements et de conventions de double imposition (voir plus bas sous-chap. 5.3).

Mesures autonomes de politique économique extérieure :

- ❑ promotion des exportations et des investissements ;
- ❑ Garantie contre les risques à l'exportation (GRE ; voir plus bas sous-chap. 5.4) ;
- ❑ Garantie contre les risques à l'investissement (GRI) ;
- ❑ mesures de politique économique et commerciale (comprises dans l'APD) ;
- ❑ préférences douanières — la Suisse accorde des droits de douane préférentiels sur l'importation de certains produits en provenance de pays en développement (dans le cadre du système généralisé des préférences) ;
- ❑ contrôle des exportations et sanctions — ces mesures permettent de lutter contre la prolifération de biens pouvant servir à la production d'armes de destruction massive et de s'associer à l'application des sanctions internationales (mesures d'embargo).

La nouvelle loi fédérale sur la promotion des exportations du 6 octobre 2000 est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2001. Les mesures de politique économique et commerciale, gérées par le seco, sont des mesures comptabilisées en grande partie dans la coopération au développement (dans l'agrégat d'APD et d'AP). Elles sont financées sur la base des crédits cadres renouvelés régulièrement. Le 6^e crédit-cadre du seco pour la coopération discuté par le Parlement en 2003 comprend les cinq grands axes de soutien suivants : renforcement des crédits-cadres sur le plan économique (aide budgétaire, désendettement, soutien au sec-

teur financier), promotion des investissements (création d'un environnement favorable au secteur privé, appui et financement aux entreprises), coopération liée au commerce (accès aux marchés, renforcement de la compétitivité commerciale des pays du Sud, commerce, environnement et normes de travail, matières premières), développement des infrastructures de base (financements mixtes et partenariats public-privé), renforcement de la coopération avec les banques régionales de développement. Un des axes novateurs du nouveau crédit-cadre est le soutien de partenariats public-privé, notamment pour mettre sur pied un partenariat avec le secteur privé dans le cadre de privatisations dans les pays en développement, relatives à la modernisation d'infrastructures de base et à la privatisation de services publics (approvisionnement en eau, en électricité, télécommunications...).

📖 **ASTM 2001**, «Loi fédérale sur la promotion des exportations», pp. 301-303.

📖 **Annuaire 2003**, n° 1, chap. 2.

La loi fédérale sur l'application de sanctions internationales (loi sur les embargos) est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2003. La loi sur les embargos avait été adoptée le 22 mars 2002 par l'Assemblée fédérale.

📖 **ASTM 2002**, pp. 262-265.

Dans le domaine du contrôle des exportations, les exportations de biens militaires et de biens à double usage (civil ou militaire) sont soumises à autorisation. C'est le seco qui examine les demandes d'exportation, les accepte ou les refuse. Du 1^{er} octobre 2000 au 30 septembre 2001 des demandes d'exportation ont été acceptées pour une valeur de 668 millions de francs. Sept demandes pour un montant total de 4,1 millions ont été refusées. Les différentes ordonnances réglant les exportations de biens pouvant servir à la production d'armes de destruction massive sont l'ordonnance sur le contrôle des biens à double usage (RS 946.202.1²), l'ordonnance sur le contrôle des produits chimiques (RS 946.202.21), l'ordonnance atomique (RS 732.11) et l'ordonnance sur les explosifs (RS 941.411).

5.2. POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE ET POLITIQUE DES DROITS DE L'HOMME

Ce sous-chapitre traite des conflits d'intérêts possibles entre les deux objectifs de politique extérieure de la Suisse, à savoir d'une part la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger et, de l'autre, la promotion du respect des droits de l'homme et la promotion de la démocratie. Il complète les informations du présent annuaire sur la politique de défense des droits humains (sous-chap. 9.4) et sur la promotion de cet objectif par les instruments de coopération au développement (sous-chap. 2.5). Une recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique propose une grille d'analyse permettant une pesée des intérêts lors de l'octroi d'aides aux exportateurs et investisseurs suisses. La question spécifique des «diamants de la guerre», servant à financer des groupes armés déstabilisant plusieurs pays du monde, a été examinée ces dernières années. Les négociations ont abouti à l'adoption d'un système de certification des diamants, visant à exclure les diamants de la guerre du commerce

² RS: Recueil systématique du droit fédéral, téléchargeable sur Internet, <www.admin.ch>, avec recherche par les numéros.

international de ce produit. Diverses initiatives prises sur le plan national ou international visent à sensibiliser les entreprises privées au rôle qu'elles peuvent jouer pour promouvoir les droits humains ainsi que la responsabilité sociale et environnementale. L'initiative « Global Compact » des Nations unies reçoit le soutien du seco et de la DDC. Plusieurs ONG suisses et internationales expriment leur réserve face une initiative visant à améliorer l'image de grandes entreprises sans contrôle indépendant de leurs activités concrètes.

□ Promotion des exportations et politique des droits de l'homme

Une équipe de chercheurs a mené une recherche sur la promotion des exportations et sur les conflits pouvant apparaître par rapport à la politique de promotion des droits humains³, cela dans le cadre du Programme national de recherche 42 (politique extérieure suisse).

Les auteurs examinent en particulier divers instruments de politique économique extérieure soutenus financièrement par le secteur public : les mesures de promotion des exportations, la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE), la Garantie contre les risques à l'investissement (GRI), les crédits mixtes, l'aide à la balance des paiements, les mesures de désendettement, les mesures de coopération économique avec les pays en transition.

Il y a pour les auteurs un intérêt à soutenir les exportations suisses : pour le maintien et la création d'emplois en Suisse, et pour soutenir la compétitivité internationale des entreprises suisses, en garantissant des conditions-cadres favorables aux exportateurs et investisseurs. Il existe aussi, selon les auteurs, un intérêt public à refuser une mesure de promotion des exportations si celle-ci cautionne un régime qui viole gravement les droits de l'homme. Car si la promotion des exportations est un volet important de la politique extérieure de la Suisse, la promotion des droits humains est aussi une priorité de cette politique extérieure et il faut veiller à la cohérence des mesures gouvernementales avec ces deux principes.

Les auteurs proposent dans leur rapport de recherche une grille d'analyse devant permettre de peser les intérêts, et ainsi de tenir compte des conflits d'intérêts entre politique des droits humains et politique économique extérieure⁴. Cette grille d'analyse représente une aide à la décision, pour mieux savoir dans quels cas une mesure de promotion économique devrait être refusée ou accordée.

La Suisse doit par exemple refuser une aide économique extérieure si la mesure viole des sanctions adoptées par la communauté internationale, ou encore si le gouvernement du pays étranger profite directement de cette aide ou si la Suisse peut, par le biais de ce refus, exercer une forte pression sur l'autre pays pour qu'il améliore sa politique de respect des droits humains. La Suisse pourrait en revanche accorder une aide si le refus ne peut pas constituer une pression suffi-

³ Schläppi Erika, Kälin Walter, *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik. Konflikte und Konvergenzen*, Chur/Zürich : Verlag Rüegger, 2001, 288 p. Walter Kälin est professeur de droit à l'Université de Berne. Il a été élu le 9 septembre 2001 au Comité des droits de l'homme de l'ONU, comité de 18 membres indépendants par rapport à leurs gouvernements. Le rôle de ce comité est de surveiller l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁴ *Ibid.*, tableau donnant une liste de critères pour faciliter la prise de décision sur l'octroi ou non d'un soutien à l'exportation, pp. 258-260.

samment forte pour changer la politique de l'autre pays ou s'il manque une coordination internationale et que l'impact d'un refus par la Suisse serait trop faible.

Un soutien à l'exportation devrait être refusé si toutes les pressions diplomatiques n'ont pas apporté une amélioration de la situation des droits de l'homme, mais accordé si des améliorations sont en cours grâce au dialogue politique.

Une mesure de promotion économique devrait être refusée si l'entreprise suisse qui en bénéficierait est connue pour son manque d'attention aux questions relevant des droits humains, mais la mesure pourrait être acceptée si l'entreprise en question fait un effort reconnu dans ce domaine (par exemple par des codes de conduite ou en participant à un monitoring indépendant).

Une mesure d'aide à l'exportation devrait être refusée par la Suisse si elle va à l'encontre de sa politique de promotion des droits humains, même si l'octroi d'une aide est importante pour des raisons internes (maintien de l'emploi), mais le soutien pourrait être accordé si cela est important sur le plan interne sans aller fortement à l'encontre des intérêts de la politique des droits de l'homme.

Une aide devrait être refusée en cas de violation systématique des droits humains, mais peut être accordée si l'aide en question n'est pas un moyen approprié pour améliorer la situation des droits humains.

Certaines conditions de base sont importantes pour pouvoir réellement procéder à cette « pesée des intérêts » : les informations doivent circuler de manière transparente, le processus de prise de décision doit être transparent, et les instances de décision doivent pouvoir véritablement intégrer les questions de droits humains dans le processus de façon à ce que ces dernières influencent vraiment la décision finale. Pour ce faire, les représentants des milieux de défense des droits humains et des milieux du développement doivent être intégrés dans les instances de décision.

❑ *Partenariat public-privé : l'initiative Global Compact*

Le Pacte mondial des Nations unies (Global Compact), lancé lors du Forum de Davos de 1999, est une sorte de manifeste appelant les entreprises privées à respecter les principes du développement durable. Les entreprises qui adhèrent au Pacte mondial s'engagent sur une base volontaire à respecter neuf principes généraux admis par la communauté internationale. Dans les deux premiers principes, elles s'engagent dans leur sphère d'influence à promouvoir et assurer le respect des droits de l'homme universellement reconnus et à veiller à ne pas se rendre complices de violations de ces droits. Quatre principes concernent le domaine du travail, soit la promotion de la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination des formes de travail forcé, l'abolition du travail des enfants et de la discrimination en matière d'emploi. Trois autres principes concernent l'environnement : suivre une démarche fondée sur le « principe de précaution », encourager des initiatives visant à une plus grande responsabilité environnementale, promouvoir et diffuser des technologies respectueuses de l'environnement. L'initiative repose sur l'engagement volontaire des entreprises, qui doivent publier une fois par année sur le site Internet du pacte leurs avancées dans la mise en œuvre des principes⁵.

⁵ Site du Pacte mondial : <www.unglobalcompact.org>.

Pour les Nations unies, le Pacte mondial permet d'améliorer la responsabilité sociale des entreprises, même s'il n'est pas un code de conduite contraignant. Il vise à promouvoir au sein des entreprises le respect des principes universellement acceptés dans les domaines des droits humains, du droit du travail et de l'environnement.

Neuf entreprises suisses étaient membres du Pacte mondial au début 2003⁶, sur un total de plus de 700 entreprises dans le monde. La DDC, la division politique IV du DFAE et le seco apportent leur soutien à cette initiative, soulignant notamment l'importance du dialogue avec le secteur privé et de la sensibilisation du secteur privé à l'importance de la responsabilité sociale des entreprises. La politique des offices de la Confédération concernés est notamment de motiver les entreprises suisses à adhérer à ce pacte, avec un rôle d'interface entre les droits de l'homme et l'économie. La DDC apporte un soutien financier au bureau du Pacte mondial à New York (1,2 million de francs sur trois ans). Fin octobre 2002, le seco a organisé, en collaboration avec la CNUCED, une journée d'information sur le Pacte global, notamment pour inciter des PME à se joindre à cette initiative.

Certaines ONG, dont Corpwatch, la Déclaration de Berne (DB) ou la Communauté de travail des œuvres d'entraide, émettent des critiques envers cette initiative. Des entreprises qui ne respectent manifestement pas l'esprit de responsabilité sociale et environnementale et qui investissent dans des projets controversés utilisent, selon la DB, cette plate-forme de publicité pour essayer d'améliorer leur image, sans forcément changer leurs pratiques. Les ONG critiquent notamment le fait que l'on laisse des entreprises s'afficher sur le site Internet des Nations unies sur la base de simples déclarations d'intention générales non contraignantes, sans aucun contrôle et monitoring indépendant, et sans sanctions contre les entreprises qui violeraient les principes de base⁷. Au lieu de prévoir des codes de conduite contraignants pour les entreprises ou d'avoir des mécanismes de contrôle ou de sanction de leurs activités, sur la base de législations nationales ou de codes multilatéraux, la nouvelle tendance des partenariats avec le secteur privé repose sur le bon vouloir de certaines entreprises. Pour la Communauté de travail des œuvres d'entraide, les initiatives volontaires comme le Pacte mondial ne sont pas des alternatives à une régulation internationale contraignante des agissements des multinationales. L'ONG est contre toute extension des droits des multinationales si celles-ci restent opposées à des devoirs inscrits dans un code international. Si la Suisse continue à soutenir le Pacte mondial par des contributions financières, elle devrait, selon la Communauté de travail, s'exprimer aux Nations unies en faveur d'un renforcement du contrôle des progrès accomplis par les entreprises qui souscrivent à ce pacte. En

⁶ Les entreprises suisses ayant adhéré au Global Compact sont les suivantes : ABB, Crédit Suisse, Nestlé, Novartis, Serono, STMicroelectronics, Triumph, UBS et Vlanova. Parmi les grandes multinationales connues membres du Global Compact, on trouve par exemple Bayer, Hennes & Mauritz, Lufthansa, Nike, Nokia, Renault, Rio Tinto, Shell, TotalFinaElf, Unilever. Parmi les entreprises de pays en développement, on trouve 91 entreprises philippines, 85 entreprises indiennes, 28 entreprises panaméennes, 26 entreprises turques et 19 entreprises brésiliennes.

⁷ Concernant ces critiques, voir par exemple le site de l'ONG américaine Corpwatch <www.corpwatch.org>, avec notamment l'étude *Tangled Up in Blue: Corporate Partnerships at the United Nations*, septembre 2000. L'ONG mentionne aussi régulièrement les noms d'entreprises membres du Global Compact et qui ne respectent pas ses principes de base.

outre, au lieu d'accepter des entreprises sur la base d'une déclaration d'intention, il faudrait que les entreprises souhaitant adhérer au pacte montrent leurs réalisations concrètes dans le domaine de la promotion des droits humains et du travail, et au besoin qu'elles reconnaissent des erreurs passées.

D'autres ONG, telles que la Confédération internationale des syndicats libres, WWF et Amnesty International, soutiennent l'initiative des Nations unies Global Compact.

❑ *Diamants de la guerre*

On appelle «diamants de la guerre» les diamants bruts dont l'extraction et la vente sont utilisées comme source financière par des groupes de rebelles⁸. C'est le cas par exemple de l'UNITA en Angola, du RUF en Sierra Leone et des groupes rebelles en République démocratique du Congo. La Suisse occupant une place importante dans le commerce de diamants, elle n'a pour son image pas intérêt à être une plaque tournante pour les diamants d'origine douteuse qui permettent d'acheter des armes et de financer des guerres civiles. La place de la Suisse dans le commerce du diamant est devenue négligeable en 2002 puisque l'important négociant De Beers a fermé sa filiale à Lucerne pour regrouper ses activités à Londres. Les importations en Suisse de diamant brut étaient par contre très importantes dès 1987, notamment dans la période la plus forte des critiques internationales contre le régime d'apartheid en Afrique du Sud. Cependant, le diamant n'a jamais été soumis à des sanctions internationales pendant ce régime⁹.

Depuis mai 2000, et sur une proposition de l'Afrique du Sud, les principaux pays producteurs de diamants et les principaux pays du commerce international de ce produit ont mené des négociations dans le cadre du processus dit de Kimberley, afin de mettre sur pied un système de certification international¹⁰. Le 5 novembre 2002, la Suisse a accueilli à Interlaken une conférence ministérielle qui a permis d'aboutir à l'adoption d'un système de certification, en vigueur dès le début de l'année 2003. Trente-cinq pays ont signé cet accord.

Le système mis en place prévoit que toute importation et exportation de diamant brut nécessite l'accompagnement d'un certificat non falsifiable stipulant le nombre de carats et la concession d'origine. Les pays qui refusent cette réglementation seront exclus du commerce international des diamants bruts. Les ONG (dont Amnesty International) relèvent certaines lacunes du système, car aucun corps indépendant ne sera chargé de surveiller l'application concrète du système de certification dans un pays.

⁸ Il est difficile de faire une estimation du phénomène. L'industrie du diamant estime que le trafic illicite de diamants représente 4 % de la production ; des estimations d'ONG vont jusqu'à 20 % du marché.

⁹ Les statistiques des importations de diamants montrent d'ailleurs qu'une grande partie des diamants ne venaient pas directement d'Afrique du Sud, mais des Bermudes, où se trouvaient les entrepôts d'une entreprise partenaire de De Beers (sources : Annuaire Suisse-Tiers Monde 1992, p. 291 ; «Diamantenhandel während der Apartheid», *Neue Zürcher Zeitung*, 12.8.02).

¹⁰ Informations sur le processus de Kimberley (du nom de la ville sud-africaine où s'est tenue la première conférence) : <www.kimberleyprocess.com>.

5.3. ACCORDS ÉCONOMIQUES INTERNATIONAUX

La Suisse accorde une très grande importance à la conclusion d'accords bilatéraux avec ses principaux partenaires commerciaux, mais aussi avec les marchés potentiels.

❑ *Accords concernant la promotion et la protection réciproques des investissements*

La Suisse fait partie des pays qui ont tissé un réseau très dense d'accords bilatéraux concernant la protection et l'encouragement des investissements. Elle souhaite ainsi garantir aux investisseurs une meilleure sécurité juridique et œuvrer pour un climat favorable aux placements de capitaux étrangers. Chaque partie contractante à un accord de ce type s'engage à encourager les investissements de l'autre partie. Le libre transfert des capitaux et des revenus des investissements doit être garanti (intérêts, dividendes, apports supplémentaires de capitaux pour de nouveaux investissements, rapatriement de capitaux)¹¹. Des mesures éventuelles d'expropriation ou de nationalisation doivent donner lieu au paiement d'indemnités adéquates. Les différends entre les parties contractantes donnent lieu à des consultations et peuvent être soumis à un tribunal arbitral. Les principes de la nation la plus favorisée et de non-discrimination doivent être respectés. Aucun pays ne peut donc soumettre sur son territoire les investissements de l'autre pays contractant à un traitement moins favorable que celui qu'il accorde aux investisseurs de tout Etat tiers.

Fin novembre 2002, la Suisse avait signé 106 accords de promotion et de protection des investissements, dont 96 étaient en vigueur¹². Les nouveaux accords entrés en vigueur en 2001 et 2002 concernent les pays suivants : l'Arménie, le Bangladesh (septembre 2001), le Chili, le Costa Rica, Djibouti (juin 2001), l'Iran (accord signé en 1998 entré en vigueur en novembre 2001), la Jordanie (entré en vigueur en décembre 2001), le Liban (avril 2001), le Mexique et le Zimbabwe (février 2001). Des accords avec le Guatemala, le Mozambique, le Qatar et le Soudan ont été signés en 2001 ou 2002, mais ne sont pas encore entrés en vigueur (fin novembre 2002). D'autres accords, signés depuis plusieurs années, ne sont pas encore entrés en vigueur, comme celui signé en 1994 avec le Brésil (que ce dernier n'a pas encore ratifié), le Nigeria (signé en 2000) ou le Kirghizistan (signé en 1999). Des accords ont été paraphés avec l'Algérie et la Libye, mais pas encore signés.

❑ *Conventions de double imposition*

Les pays signataires d'une convention de double imposition abandonnent une partie de leur souveraineté en matière fiscale afin d'éviter que des revenus soient imposés doublement, dans les deux pays concernés. Les conventions règlent l'imposition des personnes physiques et des entreprises. Une fois signée

¹¹ Ces accords englobent une large palette des avoirs dans l'autre pays : propriété de biens et d'immeubles, actions, parts sociales et autres participations dans des sociétés, droits d'auteur et droits de propriété industrielle (brevets, dessins ou modèles industriels, marques, noms commerciaux).

¹² La liste complète des accords de promotion et de protection des investissements ainsi que les dates de signature et d'entrée en vigueur figurent sur le site Internet du seco, <www.seco-admin.ch>.

par les deux Etats, la convention doit en Suisse être approuvée par le Parlement avant de pouvoir être ratifiée¹³.

En 2001 et 2002, de nouvelles conventions de double imposition ont été conclues avec les pays suivants: Républiques d'Estonie¹⁴, de Lettonie¹⁵, de Lituanie¹⁶ et d'Ouzbékistan¹⁷. L'accord conclu avec la République kirghize est entré en vigueur en juin 2002. Un projet de convention de double imposition avec Israël a été paraphé en janvier 2002. Une convention a été signée le 28 octobre 2002 avec la République islamique d'Iran.

□ *Accords de libre-échange entre les Etats de l'AELE et des Etats tiers*

Les accords prévoient le libre-échange des produits industriels et des produits agricoles transformés, mais seulement d'une partie des produits agricoles non transformés. Ils contiennent aussi des dispositions sur le règlement des différends et sur la protection de la propriété intellectuelle. Dans une première étape, c'est l'AELE et un pays partenaire qui signent une déclaration de coopération. L'accord de libre-échange est ensuite préparé et signé, et chaque pays membre de l'AELE¹⁸ doit ensuite ratifier l'accord avec le pays en question. En Suisse, l'accord doit être ratifié par le Parlement. Chaque pays de l'AELE conclut aussi des accords bilatéraux séparés pour le secteur agricole. Des réunions régulières de comités mixtes composés de représentants des deux pays permettent ensuite d'examiner l'administration et la mise à jour des accords existants (réunion avec les Etats baltes, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie en 2001).

Les Etats de l'AELE ont tissé un réseau d'accords de libre-échange avec quatre groupes de pays:

- Pays de l'Europe centrale et orientale. Douze accords de libre-échange sont entrés en vigueur depuis 1992, dont en 2002 les accords avec la Croatie et la Macédoine. Des déclarations de coopération ont été adoptées avec l'Albanie, l'Ukraine et la Yougoslavie.
- Etats du bassin méditerranéen. L'Union européenne avait décidé en 1995 de mettre en place d'ici à 2010 une zone de libre-échange avec les partenaires commerciaux du pourtour méditerranéen. Pour la Confédération, il est important que l'AELE puisse aller dans le même sens, afin d'éviter que les exportateurs suisses ne soient défavorisés par rapport aux entreprises concurrentes des pays de l'Union européenne¹⁹. Des accords de libre-échange ont déjà été conclus avec Israël, le Maroc, les Territoires palestiniens et la Turquie.

¹³ Le Conseil fédéral présente donc pour chaque convention un message aux Chambres fédérales, qui paraît dans la *Feuille fédérale*, disponible sur Internet: <www.admin.ch/ch/f/ff>.

¹⁴ *Message concernant une convention de double imposition avec la République d'Estonie* du 11 septembre 2002, *Feuille fédérale* (02.064), 2002, pp. 6552 et suiv.

¹⁵ *Message concernant une convention de double imposition avec la République de Lettonie* du 22 mai 2002, *Feuille fédérale* (02.042), 2002, pp. 4874-4882.

¹⁶ *Message concernant une convention de double imposition avec la République de Lituanie* du 11 septembre 2002, *Feuille fédérale* (02.066), 2002, pp. 6524 et suiv.

¹⁷ *Message concernant une convention de double imposition avec la République d'Ouzbékistan* du 4 septembre 2002, *Feuille fédérale* (02.063), 2002, pp. 6498 et suiv.

¹⁸ Le groupe des pays de l'AELE comprend l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

¹⁹ Voir Zbinden Martin, «Participer aux zones régionales de libre-échange: l'exemple des relations AELE-pays tiers en Europe et dans l'espace méditerranéen», *La Vie économique*, 5-2001.

D'autres accords sont prévus ou en négociation avec l'Algérie, Chypre, l'Egypte, le Liban, la Syrie et la Tunisie (sur ce dernier accord, voir ci-dessous).

- ❑ Pays d'outre-mer. Premier accord de libre-échange conclu avec un pays d'outre-mer, l'accord conclu avec le Mexique²⁰, entré en vigueur dès le 1^{er} juillet 2001, est d'une portée plus large que d'autres accords car il inclut les services, la promotion des investissements directs et la propriété intellectuelle. Il assure aux entreprises suisses le même accès préférentiel au marché mexicain que celui accordé aux concurrents de l'Union européenne, des Etats-Unis ou du Canada. L'accord accorde une franchise de douane sur tous les produits industriels et certains produits agricoles en provenance du Mexique (par exemple le café vert, le miel pour la mise en œuvre industrielle, les bananes, les fruits tropicaux, les agrumes) et des réductions tarifaires sur la bière et la tequila. L'accord conclu avec Singapour est aussi d'une portée plus large (voir ci-dessous). Des négociations sont aussi ouvertes avec le Chili, le Canada et l'Afrique du Sud.
- ❑ Espaces économiques régionaux. Des déclarations de coopération ont été adoptées en l'an 2000 avec le groupe des Etats du Conseil de coopération du Golfe et, le 12 décembre 2002, avec les Etats du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay).

Pour certains observateurs, la multiplication des accords bilatéraux dans le monde peut porter un préjudice à des négociations multilatérales du type de celles de l'OMC. Le temps et l'énergie passés à conclure des accords régionaux et bilatéraux pourraient faire du tort à une approche plus globale et mondiale²¹. Le seco reconnaît que l'approche multilatérale est la meilleure solution, mais il souhaite aussi lutter contre les discriminations pour les exportateurs suisses sur les marchés tiers, résultants d'accords préférentiels passés entre d'autres pays. Pour la Suisse, les accords de libre-échange ne constituent donc pas une alternative aux règles commerciales multilatérales de l'OMC mais un instrument complémentaire.

En 2001 et 2002, de nouveaux accords de libre-échange ont été conclus entre l'AELE et les pays suivants²²: la Macédoine, le Mexique, la République de Croatie²³, la Jordanie²⁴ et Singapour²⁵.

²⁰ *Feuille fédérale*, 2001, pp. 1744 et suiv. Voir aussi l'*Annuaire Suisse-Tiers Monde 2001* (p. 310), ainsi que Etter Christian, «Les espaces économiques de libre-échange suprarégionaux, un nouvel enjeu pour la Suisse: l'exemple du Mexique», *La Vie économique*, 5-2001.

²¹ Inquiétudes exprimées par exemple par la CNUCED et l'OMC. Voir par exemple article du *Financial Times*, repris par le *Courrier international*, n° 12, 18.12.02.

²² La liste complète des accords de libre-échange entrés en vigueur et en négociation figure sur le site Internet du seco, avec les renvois aux textes détaillés des déclarations de coopération et des accords eux-mêmes: <www.seco-admin.ch>.

²³ Texte de l'accord dans les messages annexes du *Rapport sur la politique économique extérieure 2001 et messages concernant des accords économiques internationaux* du 9 janvier 2002, *Feuille fédérale* (02.003), pp. 1198-1578.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Message concernant l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et Singapour ainsi que l'accord agricole entre la Suisse et Singapour* du 4 septembre 2002, *Feuille fédérale* (02.061), 2002, pp. 6228-6342.

Accord de libre-échange avec Singapour

L'accord de libre-échange avec Singapour constitue le premier accord de ce type entre un pays d'Asie du Sud-Est et des pays européens, et le plus complet signé par l'AELE jusqu'aujourd'hui (avec celui conclu avec le Mexique). Il couvre non seulement le commerce des marchandises, mais aussi les services et les investissements, les achats publics, les règles de concurrence et la propriété intellectuelle. L'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2003. L'accord prévoit l'élimination des droits de douane pour les produits industriels, les poissons et autres produits de la mer, et les produits agricoles transformés. Les restrictions quantitatives devront être éliminées et les pays s'engagent à ne pas prendre de mesures antidumping. L'accord prévoit des exceptions conformes à l'OMC: mesures phytosanitaires, règlements techniques, clause de sauvegarde pour une durée limitée en cas de perturbation du marché.

Singapour est un partenaire économique important pour la Suisse, avec des investissements totaux de plus de 13,1 milliards de francs fin 2000 (pour comparaison: 5,2 milliards au Japon et 1,5 milliard en Chine). Plus de 260 entreprises suisses sont présentes dans cette ville-Etat. Singapour était en l'an 2000 le troisième plus grand marché d'exportation parmi les pays asiatiques après le Japon et Hongkong/Chine. Les exportations vers Singapour se sont élevées à 1,6 milliard de francs et les importations de la Suisse en provenance de Singapour à 285 millions de francs, soit un excédent commercial favorable à la Suisse de plus de 1,3 milliard de francs. La Suisse exporte vers Singapour des produits à haute valeur ajoutée: produits de l'industrie des machines et des secteurs horloger, chimique et pharmaceutique. Elle importe surtout des produits électroniques et électriques.

La Suisse accorde donc une grande importance à cet accord de large portée, qui doit éviter que les exportateurs suisses ne soient discriminés face à d'autres concurrents puisque Singapour a conclu un accord de libre-échange avec le Japon et propose des négociations à l'Union européenne.

Etendre l'accord aux services est important car 70% du PIB de Singapour provient du secteur des services et plusieurs grandes firmes du secteur tertiaire suisse sont présentes à Singapour: banques, assurances, transitaires, maisons de commerce, ingénierie... L'accord précise les règles dans ce secteur et des annexes sectorielles précisent les règles relatives aux services financiers et aux télécommunications. L'accord sur les investissements s'étend aux investissements de portefeuille. Innovation par rapport aux accords de protection des investissements, cet accord se fonde sur le principe de l'accès non discriminatoire au marché. Les particuliers et les entreprises des Etats contractants obtiennent donc le droit d'investir aux mêmes conditions que les nationaux (traitement national) ou à celles accordées aux investisseurs d'Etats tiers (traitement de la nation la plus favorisée).

Des contacts sont maintenant en cours pour des accords comparables en Asie avec la Corée du Sud et le Japon.

Tunisie

Le cas de la Tunisie est intéressant pour les accords de libre-échange entre l'AELE et les pays du bassin méditerranéen. La Suisse aimerait une conclusion rapide d'un accord, or les négociations piétinent notamment à cause de la

volonté de certains pays de l'AELE (comme la Norvège) que figure un volet «droits de l'homme» dans ces accords. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin souhaite quant à lui ne pas mélanger les politiques de libre-échange avec des considérations de politiques de droits humains.

□ *Accords de commerce et de coopération économique*

Les accords de commerce et de coopération économique ont pour but de promouvoir les relations économiques entre la Suisse et le pays partenaire, ainsi que d'appuyer les processus de réformes économiques engagés dans les pays d'Europe centrale et orientale et du sud-est de l'Europe. Le pays partenaire s'engage à adapter sa législation pour assurer des échanges commerciaux en respectant les règles de l'OMC. La Suisse attache de l'importance à ces accords afin que les règles de l'OMC, notamment les règles de protection de la propriété intellectuelle, puissent être respectées avant que le pays partenaire soit pleinement membre de l'OMC. Des comités mixtes avec des représentants des deux pays se réunissent régulièrement après la conclusion d'un accord pour suivre la mise en œuvre de celui-ci. En 2002, la Suisse a conclu des accords de commerce et de coopération économique avec la République fédérale de Yougoslavie et avec la Bosnie²⁶.

5.4. GARANTIE CONTRE LES RISQUES À L'EXPORTATION (GRE)

L'adoption, ces dernières années, de plusieurs recommandations renforce la transparence des activités de la GRE et démontre le souci de mieux prendre en compte les conflits d'intérêts entre la promotion des exportations et d'autres aspects de la politique extérieure tels que la politique de défense de l'environnement ou la politique de développement. Pour les œuvres d'entraide, qui suivent et critiquent cet instrument depuis les années 1960, ces réformes ne vont pas assez loin: caractère volontariste de certaines déclarations d'intention non contraignantes et sans contrôle indépendant, subsistance de cas controversés d'octroi de la GRE.

La Garantie contre les risques à l'exportation est un instrument permettant aux exportateurs de se protéger contre les risques de non-paiement lors de livraisons de biens à l'étranger, lorsque des difficultés de recouvrement sont à craindre en raison de la situation politiquement et économiquement instable dans le pays de l'acheteur. La GRE fonctionnant comme une sorte d'assurance, l'exportateur doit formuler auprès du Bureau pour la GRE une demande de couverture des risques et payer un émolument lié au risque; cette assurance lui permet d'être dédommagé si le client ne paie pas la facture. Les principaux risques couverts par la GRE sont les suivants:

- risques politiques, suite à une guerre, des émeutes ou une révolution;

²⁶ *Accords de commerce et de coopération économique entre la Confédération suisse et la République fédérale de Yougoslavie et la Bosnie et Herzégovine* du 9 janvier 2002, dans le *Rapport sur la politique économique extérieure 2001 et messages concernant des accords économiques internationaux* du 9 janvier 2002, *Feuille fédérale* (02.003), 2002, chap. 9.2.5 et annexes. Voir aussi *Annuaire Suisse-Tiers Monde* 2001, p. 311, pour la liste complète des accords de commerce et de coopération économique.

- ❑ risques de transfert, soit une insuffisance de devises en raison de mesures de contrôle des changes ou suite au rééchelonnement de la dette extérieure d'un pays ;
- ❑ risque de ducroire (risque commercial) : insolvabilité ou refus de paiement par l'acheteur, qui peut être l'Etat, une entreprise publique ou une entreprise privée exécutant une tâche d'utilité publique (centrale électrique ou usine de traitement des déchets). Un acheteur privé ne peut être couvert par la GRE uniquement s'il bénéficie d'une garantie de paiement d'une banque agréée par la GRE ou d'une garantie de l'Etat (pas de couverture du risque de ducroire privé) ;
- ❑ risques liés à la livraison, si la livraison est rendue impossible pour l'une des raisons invoquées ci-dessus²⁷.

L'émolument est fonction du risque du pays (sur la base d'une échelle de risque), du montant, de la durée et des risques complémentaires couverts. La GRE couvre la livraison ou la location de marchandises, la construction d'ouvrages, l'exécution des travaux de construction, la remise de licences sur des biens immatériels, ainsi que la prestation de services de conseils scientifique, technique et économique.

❑ *Nouvelles garanties accordées en 2001*

Les nouvelles garanties accordées en 2001 s'élevaient à 2102 millions de francs (en recul d'un tiers par rapport aux 3124 millions en 2000). Ce sont surtout les garanties à moyen et long terme qui reculent, ce qui s'explique par les difficultés de l'économie mondiale. Les nouvelles garanties concernent principalement Bahreïn (un nouveau grand projet à court terme de 343,1 millions de francs), la Turquie (324 millions), le Qatar (210 millions) et l'Iran (169). C'est, comme les dernières années, l'Asie qui représente la plus grande part des nouvelles garanties, soit près des deux tiers du total.

Tableau 15: Répartition géographique des nouvelles garanties et du total des engagements de la GRE en 2001 (en millions de francs et en pourcentage)

Par continent	Nouvelles garanties (mio. fr.)	Part (%)	Engagements (mio. fr.)	Part (%)
Europe	407.1	19.4	1827.5	21.4
Afrique	164.8	7.8	494.5	5.8
Asie	1356.5	64.5	4822.5	56.4
Amérique centrale et du Sud	173.3	8.2	1399.0	16.4
Total	2101.7	100.0	8543.5	100.0
<i>dont: 72 pays en développement les plus défavorisés ou à faible revenu</i>	363.6	17.3	2133.3	25.0
<i>dont: Europe</i>	0.0	0.0	26.8	0.3
<i>Afrique</i>	59.0	2.8	106.1	1.2
<i>Asie</i>	303.8	14.5	1999.6	23.4
<i>Amérique centrale et du Sud</i>	0.8	0.0	0.8	0.0

Source : Bureau pour la GRE (seco), *Rapport annuel 2001*, Zurich et Berne, 2002, tableaux des annexes C/1 et C/2, pp. 26- 27.

²⁷ Voir *Annuaire Suisse-Tiers Monde 1999*, p. 201, pour la liste des risques couverts et leur description. La procédure de la demande d'octroi de la GRE est détaillée dans l'*Annuaire Suisse-Tiers Monde 2000*, pp. 275-276

Le groupe des pays en développement les plus défavorisés (PMA) et des pays à faible revenu (revenu par habitant inférieur à 760 dollars) s'est vu octroyer de nouvelles garanties pour 364 millions de francs, soit 17 % des nouvelles garanties. Avec 37,6 millions de francs de nouvelles garanties et des engagements totaux de 52,6 millions de francs, le groupe des 49 pays les moins avancés représente une part très faible des recours à la GRE (respectivement 1,8 % des nouvelles garanties et 0,6 % des engagements totaux de la GRE).

□ *Total des engagements de la GRE*

Les engagements totaux de la GRE s'élevaient à 8543 millions de francs fin 2001. L'engagement total est en constante progression depuis 1996, où il se situait à 5,9 milliards de francs. Le graphique suivant montre les 15 principaux pays destinataires de la GRE, qui représentent 81 % de tous les engagements de la GRE.

Graphique 1: Les 15 principaux pays couverts par la GRE
Montant total des engagements au 31.12.2001 (en millions de francs)

Source : Bureau pour la GRE (seco), *Rapport annuel 2001*, Zurich et Berne, 2002.

La Turquie, la Chine, le Mexique et l'Iran représentent 46 % du total des engagements de la GRE. Les engagements en Chine, au Mexique et en Iran ont augmenté depuis 1997. Les engagements en Indonésie ont diminué depuis l'an 2000, en raison de la situation économique et de versements d'indemnités (engagements stables pour la Turquie). 84 % des engagements totaux concernent le secteur des machines et 14 % celui de l'industrie chimique.

Une évaluation de la GRE auprès des clients a été réalisée à la fin de 2001. Le sondage révèle la satisfaction des clients de la GRE par rapport au fonctionnement de cet instrument. Deux tiers des entreprises consultées regrettent que la GRE ne couvre pas le risque d'acheteur privé et le seco examine l'opportunité

d'étendre la GRE à ce risque de dueroir privé²⁸. Comme mentionné plus haut, la GRE ne couvre pour l'instant que les exportations commandées par l'Etat ou les entreprises publiques ; pour les entreprises privées, ne sont couvertes que les exportations garanties par l'Etat ou par des banques agréées par la GRE. Un aménagement de la couverture offerte permettrait de doubler le montant total des engagements de la GRE (en passant de 8 à 16 milliards de francs). Le Bureau pour la GRE collabore de plus en plus avec les institutions analogues d'autres pays industrialisés. En 2001, un accord de collaboration a été conclu avec l'instrument analogue allemand (Hermes), avec un système de réassurance réciproque²⁹. Les exportateurs produisant un bien en Suisse et en Allemagne peuvent ainsi s'adresser à une seule agence de garantie, ce qui simplifie les procédures pour les entreprises dont les ateliers de production se situent dans plusieurs pays. Des accords de réassurance de ce type ont aussi été conclus en 2002 avec la France et l'Autriche³⁰.

Si une entreprise suisse couverte par la GRE n'obtient pas le paiement dû pour les marchandises exportées, la GRE la dédommage selon la couverture prévue dans le contrat et devient créancière ; dans le pays partenaire, c'est l'Etat de l'acheteur qui supporte la dette envers la Suisse et qui doit donc rembourser et payer les intérêts sur cette dette. Lorsqu'un pays débiteur est en négociation avec la Suisse pour l'annulation et le rééchelonnement de la dette, les exportateurs sont indemnisés et la Confédération reprend les avoirs du couverts par la GRE pour les inclure dans l'accord bilatéral de désendettement. L'Etat de l'acheteur se retrouve ensuite avec une dette envers la Suisse (facture impayée au fournisseur suisse).

❑ *Charte de la GRE et questionnaires relatifs au développement et à l'environnement*

La Charte de la GRE adoptée en 2001 relève que la GRE doit être compatible avec la politique étrangère : « La GRE prend également en considération les objectifs de politique étrangère dans le domaine du développement, des droits de l'homme, de la démocratie, de l'environnement et de la coexistence pacifique entre les peuples. Pour des raisons d'efficacité et d'efficience, chacun de ces objectifs est poursuivi en première ligne avec les instruments spécifiques à disposition. Lorsque des frictions apparaissent dans le cadre de la GRE avec d'autres domaines politiques, les différents intérêts sont clairement déterminés et mis en balance les uns avec les autres en vue d'une décision. »³¹

Pour les livraisons d'une valeur supérieure à 10 millions de francs, l'exportateur qui demande la couverture par la GRE doit remplir un questionnaire concernant

²⁸ Une motion demandant l'extension de la GRE au risque de dueroir privé a été déposée par le conseiller national Johann Schneider-Amman (BE/PRD), président de Swissmem, organe faïtier des constructeurs de machines.

²⁹ *Accord de réassurance réciproque entre la société anonyme d'assurance crédit Hermes, Hambourg, [...] et le Bureau pour la garantie contre les risques à l'exportation, Zurich [...], Feuille fédérale, 2001, pp. 1000-1025.*

³⁰ *Accords de réassurance en matière de garantie contre les risques à l'exportation entre la Suisse et la France, ainsi qu'entre la Suisse et l'Autriche du 9 janvier 2002, dans le Rapport sur la politique économique extérieure 2001 et messages concernant des accords économiques internationaux du 9 janvier 2002, Feuille fédérale (02.003), 2002, chap. 9.2.6 et annexes.*

³¹ Charte de la GRE, publiée sur le site Internet de la GRE, <www.swiss-erg.com>.

l'environnement. Ce questionnaire permet de déterminer si l'exportation fait partie d'un domaine sensible du point de vue de l'environnement et si le lieu d'implantation du projet est considéré comme sensible sur le plan environnemental. En 2001, 80 questionnaires sur l'environnement ont été soumis par des exportateurs. Selon le Bureau pour la GRE, la grande majorité des demandes ne posaient pas de problèmes environnementaux puisqu'elles respectaient les normes suisses ou internationales.

Les exportateurs de produits à destination de certains pays en développement doivent aussi remplir un questionnaire sur les effets sur le développement du pays importateur: effet sur l'emploi (création d'emplois ou diminution d'emplois par les nouvelles technologies), conséquence sur l'économie locales, aspects sociaux (formation, respect des législations locales relatives à l'hygiène du travail et aux conditions de travail, salaires minimaux, travail des enfants). Selon le Bureau pour la GRE, aucune demande n'a posé de problèmes en termes de politique de développement.

Une notice de la GRE rend les exportateurs attentifs aux nouvelles normes pénales réprimant la corruption d'agents publics à l'étranger³². La Commission de la GRE annonce dans cette notice qu'elle tiendra compte de ces nouvelles normes dans ses décisions: «La Commission de la GRE renonce à requérir une garantie auprès des organes de décision en cas de corruption avérée. Lorsqu'il existe un doute ou des soupçons fondés, elle requerra des éclaircissements préalables. Lorsque les preuves ne sont établies qu'après l'octroi de la garantie, la garantie peut être révoquée. Il est possible de refuser l'indemnisation d'un dommage pour la même raison. Dans le cas de violations graves des prescriptions légales, une exclusion temporaire de l'octroi de nouvelles garanties peut être envisagée.»³³

📖 **ASTM 2000**, révision du code pénal, avec introduction des articles 322 septies et 322 octies, pp. 237-240.

L'examen des projets sous l'angle environnemental et des objectifs de développement répond au but fixé par l'OCDE, qui est de prendre en compte des aspects environnementaux dans les agences étatiques de soutien aux exportations.

❑ *Cohérence entre la GRE et la politique de développement ?*

Les ONG suisses, en particulier la Déclaration de Berne et la Communauté de travail des œuvres d'entraide, critiquent le fonctionnement de la GRE depuis les années 1960. Elles réclament notamment une meilleure transparence sur les projets en discussion³⁴ et un siège pour les ONG dans la Commission de la GRE³⁵.

³² Punir pénalement la corruption d'agents publics étrangers signifie aussi que les entreprises n'ont plus le droit de déduire, comme par le passé, les versements de pots-de-vin dans leurs déclarations fiscales.

³³ GRE, *Notice concernant le droit pénal en matière de corruption*, <www.swiss-erg.com>.

³⁴ Le Bureau pour la GRE publie depuis quelques années des statistiques sur les engagements totaux par pays, mais aucune liste complète des entreprises qui demandent la couverture par la GRE ni des projets en particulier. Les ONG souhaitent notamment une évaluation d'un point de vue social et environnemental des projets en préparation ou des crédits en cours ainsi que le développement de critères et procédures nécessaires à une telle évaluation. Des lignes directrices écologiques et sociales devraient être négociées, à l'OCDE par exemple. Elles devraient inclure des critères de respect des droits humains.

³⁵ La Commission de la garantie contre les risques à l'exportation comprend des représentants du seco et de l'administration fédérale des finances, un représentant de la DDC, un représentant d'un syndicat (FTMH) et un représentant d'économiesuisse et des milieux de l'économie privée.

Bien que la GRE ne soit pas un instrument de coopération au développement, la loi sur la GRE prévoit depuis 1981 que pour les exportations à destination des pays en développement les plus défavorisés la GRE tienne compte des principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'aide au développement. Les œuvres d'entraide regrettent que cette clause n'ait permis de refuser qu'un seul projet jusqu'à maintenant, une centrale électrique au Lesotho. Elles souhaitent que les projets soient soumis à des examens environnementaux et sociaux. Une simple déclaration écrite de l'entreprise en répondant aux questionnaires sur l'environnement et le développement sans un contrôle indépendant n'est à leurs yeux pas suffisante. La Déclaration de Berne refuse que la GRE soit étendue aux clients privés (risque de ducroire privé) sans instances ni mécanisme de contrôle sur les plans social et environnemental. Des assurances privées existent pour couvrir les risques privés, sans avoir besoin d'une garantie du secteur public. Le Bureau pour la GRE n'aurait selon la Déclaration de Berne pas les capacités techniques et financières pour évaluer ces demandes sous l'angle de la rentabilité et des effets sur le développement ou l'environnement.

Les œuvres d'entraide critiquent par exemple les garanties accordées à l'Indonésie – qui a été pendant longtemps le premier pays d'engagement de la GRE, pour un montant dépassant le milliard de francs –, pays où la corruption était largement répandue. La Déclaration de Berne dénonce ainsi l'octroi de la GRE à des projets non rentables économiquement ou discutables sur le plan des droits humains et de la bonne gestion des affaires publiques³⁶. L'octroi de la GRE à des projets improductifs a contribué au renforcement de l'endettement extérieur de l'Indonésie, dette extérieure qui doit être renégociée par le gouvernement actuel de l'après-Suharto. Selon les chiffres avancés par la Déclaration de Berne, la GRE a dû payer des indemnités aux entreprises exportatrices suisses se montant à 250 millions de francs depuis 1999, et l'Indonésie doit rembourser d'ici à 2016 421 millions de francs à la GRE. Le manque de cohérence entre l'objectif de promotion des exportations suisses et la lutte contre la pauvreté est selon les œuvres d'entraide évident. Il faudrait examiner plus à fond les projets d'une certaine importance sous l'angle de la politique du développement durable.

La Déclaration de Berne reproche aussi au Bureau pour la GRE et au Conseil fédéral de ne pas retirer la garantie accordée pour la construction du barrage d'Illisu, en Turquie, alors que plusieurs entreprises privées se retirent du projet controversé : des entreprises suédoises, anglaises et italiennes se sont retirées du projet et UBS, qui supervisait les opérations financières, a annoncé fin février 2002 qu'elle se retirait du projet en mars 2002. La GRE n'a pourtant pas remis en question les garanties accordées aux entreprises Alstom (autrefois ABB) et V-A-Tech Hydro (autrefois Sulzer Hydro).

Les agences de crédit à l'exportation des différents pays de l'OCDE peuvent se faire concurrence en fixant les montants de primes d'assurance et la portée des garanties couvertes. L'OCDE essaie d'harmoniser ces systèmes de garanties éta-

³⁶ ABB a par exemple obtenu une garantie pour une centrale électrique (de Sengkang) où la fille aînée de Suharto était impliquée, alors que la corruption dans le domaine énergétique était notoire. La GRE a aussi été accordée pour des exportations d'appareils de cryptage destinés aux services secrets indonésiens (entreprise suisse Crypto AG).

tiques et de lutter contre les distorsions de la concurrence qui peuvent apparaître entre pays. Le groupe de travail sur les garanties de crédit à l'exportation a rendu un rapport fin 2001 sur les questions environnementales, dans lequel il recommande d'éviter les distorsions de la concurrence et d'empêcher l'accord de la garantie pour des projets qui ont un impact négatif disproportionné sur l'environnement. La Déclaration de Berne juge le résultat de ce travail décevant, puisque aucune ligne directrice commune contraignante n'a pu être trouvée. Les recommandations prévoient des questionnaires, voire des études d'impact pour les projets délicats sur le plan de l'environnement. En juillet 2001, le groupe de l'OCDE avait adopté une déclaration de principe selon laquelle les pays ne devraient plus accorder des soutiens étatiques pour des projets finançant des dépenses improductives dans les pays pauvres très endettés (PPTE).

SOURCES

Publications d'organisations internationales

Utting Peter, «Les partenariats ONU-entreprises. Quels sont les enjeux?», *UNRISD Infos*, bulletin de l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social, n° 23, 2000.

Publications officielles suisses

Bureau pour la GRE (seco), *Rapport annuel 2001*, Zurich et Berne, 2002.

Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2001 et messages concernant des accords économiques internationaux* du 9 janvier 2002, *Feuille fédérale* (02.003), 2002, pp. 1198-1578, téléchargeable sur Internet, <www.seco-admin.ch>.

Conseil fédéral, *Rapport sur les traités internationaux conclus en l'an 2001* du 26 juin 2002, *Feuille fédérale* (02.036), 2002, pp. 5201-5417.

Schlappi Erika, Kälin Walter, *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik. Konflikte und Konvergenzen*, Chur/Zürich: Verlag Rüegger, 2001, 288 p.

Publications d'organisations non gouvernementales

Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, *Die Multis als soziale und ökologische Avantgarde?*, Global+ Dokument, n° 1, November 2002.

Déclaration de Berne, *Vers un développement solidaire*, n° 167, septembre 2002, pp. 9-12.

Erklärung von Bern, *Das Globalisierungsprojekt der Konzerne*, EvB-Magazin 1a/2003, Sonderausgabe.

Erklärung von Bern, *Exportisikogarantie: Risiko beim Export? Garantiert!*, EvB-Dokumentation II/2002, 32 p.

Presse

Le Courrier, «Unis pour blanchir le diamant», 6.11.02.

Le Temps, «Le seco invite les PME suisses à se joindre au Pacte mondial des Nations unies», 30.10.02; diamants de la guerre, 4 et 6.11.02.

Neue Zürcher Zeitung, «Sonderbeilage Schweizer Unternehmen im Ausland», 15.10.02, 18 p.

SITES INTERNET

Accords de libre-échange AELE-pays tiers: <<http://secretariat.ofta.int>>.

Global Compact: <www.unglobalcompact.org>.

Bureau pour la garantie contre les risques à l'exportation: <www.swiss-erg.com>.

Seco: <www.seco-admin.ch>.

Campagnes de la Déclaration de Berne et d'autres ONG: <www.LaDB.ch>, <www.evb.ch>, <www.eca-watch.org>.

ONG, activités de sociétés transnationales: <www.corpwatch.org>, <www.transnationale.org>, <www.cleanclothes.ch>, <www.epo.de/bukopharma> (secteur pharmaceutique), <www.bankwatch.org>, <www.evb.ch> (Déclaration de Berne).